

分権的行財政システムへの転換と 地域経済再生

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 大企業誘致型地域開発

(1) 企業誘致に偏った地域経済政策

戦後の地域経済政策は1990年代半頃までは、第一に国の公共事業による産業基盤整備を主軸とする地域開発政策へ各地方自治体が対応するかたちで展開し、第二に東京に集中している大企業の諸機能の一部を誘致することを最優先の目標としていたという二重の意味で集権システムの枠内で展開してきた点に特徴がある。

誘致する戦略産業は高度成長期には、鉄鋼、石油コンビナートなどの臨海立地型重化学工業であった。立地地域としては、旧全総下では太平洋ベルト地帯に集中し、新全総では苫小牧東など遠隔地に求められるようになったが、第一次石油危機により臨海立地型重化学工業が停滞産業に陥り、遠隔地域の大規模工場団地はほとんどが売れ残った。

1980年代には内陸立地型機械工業、特に

コンピュータ関連の先端技術工業が中心となり、空港周辺や高速道路インターチェンジの近距離地点が中心的な立地地域になった。また1980年代後半からは、成長性が高いコンピュータ・ソフト企業など対事業所サービス業や研究所の誘致が行なわれるようになった。

バブルの時期には、地方圏ではゴルフ場、スキー場を核とする画一の大規模リゾート基地づくり、大都市圏では工場跡地などを利用した新都心づくりが行なわれた。いずれも民活方式を特徴としており、地価急騰の持続を採算性の前提としていたために、バブル崩壊とともに多くの事業が挫折に至っている。

(2) 地域開発政策と「産業的調整」

国の地域開発政策は、産業の地方分散による地域間の格差是正を重要な政策目標にしてきており、「産業的調整」ともいうべきものである。後述する財政調整における産業基盤投資は産業的調整をストック面から支えるもので、広義の開発政策といえよう。

狭義の開発政策の政策手段としては、新産業都市・工業整備特別地域、テクノポリス地域、頭脳立地地域、リゾート地域などの地域指定が使われてきた。指定地域への立地企業の国税・地方税を減免とするという方式が一般的であった。政治家を巻き込んで各地域が激しい指定獲得運動を行なった結果、地区指定は総花的となった。総花的指定と貧弱な優遇措置により、地区指定されても立地条件上の優位性はほとんど発揮されなかった。

まちだ としひこ

1944年生。北海道大学農学部卒。東京大学大学院経済学研究科博士課程中退。福島大学助教授、教授を経て92年東北大学教授。現在、専修大学経済学部教授。共著に『世界の財政再建』『現代日本の財政金融Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』など。

(3) 地域開発政策の「ストロー効果」と雇用効果の縮小

地方圏における大企業の誘致を主軸とする産業の地方分散は、大企業の諸機能の空間的配置戦略と一致するかぎりでは実現するにすぎない。そこで地方に分散したのは、製造現場機能、販売機能など大企業の諸機能の手足の部分にすぎず、本社機能、研究開発機能など中枢機能は東京圏を中心とする大都市圏への集中度を高めた（「ストロー効果」）。頭脳立地地域を中心に、コンピュータ・ソフト会社などの誘致が行なわれているが、地方分散は進んでいない。

したがって産業的調整の地域経済への効果は雇用効果にとどまり、製造機能の分散化の主な対象地域が中国を中心に海外へ移ると、雇用効果すら縮小している。二重の意味での「集権システム」の下での地域開発（産業的調整）は、完全に壁につきあっている。

2 集権的「財政調整」と「土建型」歳出構造

(1) 財政の集権分散システムと「土建型」歳出構造

国は、集中した税源と政府資金を武器に、集権システムの下で国庫支出金・地方交付税・地方債を一体的に活用して、歳出支出の3分の2を占める地方歳出の規模と構造をコントロールしてきた（神野直彦教授は「集権分散システム」と特徴づけている。『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、参照のこと）。

主要国と比較すると、日本の一般政府の財政支出では、人件費を中心とする最終消費支出と社会保障給付（社会保険給付）を中心とする経常移転のウェイトが低く、公共投資と投資補助

金（資本移転）のウェイトが高い土建型という特質が、社会資本の全般的不足がおおむね解消された後にも維持されてきた。揮発油税などの特定財源に支えられた道路整備費を中心に、公共事業官庁、自民党内でもっとも強力な「建設族議員」および建設業界の間で強固な「トライアングル」がつくられ、地方自治体の首長、議会多数派がその強力な応援部隊となり、公共投資の削減をブロックしてきたからである。

(2) 集権的「財政調整」

「土建型」の集権分散システムは、地域格差を是正する財政調整機能を果たしてきた。財政調整機能は、狭義の財政調整としての地方交付税制度のみならず、公共投資にかかわる国直轄・公団事業や国庫支出金が人口一人当たりで見ると地方圏に傾斜的に配分されることを通じても果たされてきた。

税源の国税への集中を財源的基盤とする集権的財政調整は、公共投資偏重型の歳出構造の密接に関連している。土建型の国の歳出は、国庫支出金の構造を規定し、その配分を通じて地方歳出の公共投資偏重という特質をもたらしてきたからである。

地方交付税は、制度上は地方自治体が使途を自由に決定できる一般財源である。しかし、基準財政需要額の約7割は国庫補助金の交付、あるいは国費を伴わない場合でも国が基準等を設定している事業にかかわる「地方負担額」を計上したものであるといわれている。中央各省庁が設定したナショナル・ミニマムを、財政力の如何にかかわらず地方自治体に円滑に実施させるための財源措置が、地方交付税の主な機能なのである（広義の「補助金化」）。

さらに公共投資については、「地方負担額」のうち地方債が充当できる比率（起債充当率）を80～90%と著しく高く設定したうえで、その後年度負担としての元利償還費の一定割合を基準財政需要

額に算入し、地方交付税により公債費を補填する措置が拡大している（狭義の「補助金化」）。

（3）集権的財政調整の「ストロー効果」と雇用効果

集権的財政調整は、公共投資のストック効果の面では、東京から全国に放射線状につながる交通体系など産業基盤整備を通じて、産業的調整による産業の地方分散と階層的集中型国土構造の強化を支える役割を果たした。

フロー効果の面では、とくに工業立地条件に恵まれない地域において、決定的に重要な雇用拡大要因となり、公共事業依存型経済をつくりだしてきた。産業的調整の空隙を埋めてきたといつてよい。バブル崩壊後の長期停滞下で、製造現場の海外移転（「産業空洞化」）が進行するとともに、景気対策で国・地方の公共投資が拡大したために、地方圏の地域経済は公共依存型という性格を強め、建設業が唯一雇用を拡大する業種となった地域が多い。

しかし1990年代末になると、公共投資の雇用効果すら目立って弱まってきた。銀行の株式「含み益」（自己資本に算入）が激減するなかでBIS規制を達成するため、銀行の貸出姿勢が厳格化し、公共投資拡大→建設業の収入の銀行に対する返済への優先的充当→銀行の国債引き受け優先という資金循環が確立したからである。

長期停滞下の公共投資の拡大は、急激な国債・地方債の増発に支えられており、政府長期債務残高の対GDP比は先進国で突出した高さを示すようになった。また地方財政を景気対策に動員してゆくうえで決定的に重要な役割を果たした地方交付税は、交付税特別会計の短期借入の形式を採った「隠れ借金」により拡大が可能となっていたのである。

これ以上、国債および「隠れ借金」を拡大する政策を持続することは、財政健全化の点から困難になってきた。国債・地方債の減額、交付税

特別会計の「隠れ借金」の停止が目指されるようになり、国・地方の公共投資は縮小の局面に入っている。産業的調整に加えて、財政調整も壁につきあっている。

3 長期停滞下の地域経済政策

（1）企業誘致政策から地域産業再生策へ

「産業空洞化」の進行により、産業の地方分散、企業誘致を主軸とした地域開発が壁につきあつたことから、1990年代後半に政策の重点は地域の産業集積等の活性化へ移った。1993年には空洞化防止と産業集積の活性化を目指した「地域産業集積活性化法」、1998年には衰退しつつある市街地の商業を再生することを狙いとする「中心市街地活性化法」が制定された。

21世紀に入ると、地域における新産業の創造がキーワードになっている。2001年から地域の産・学・官の連携により世界に通用する新産業を興そうする経済産業省の「地域再生・産業集積計画（産業クラスター計画）」が取り組まれ、全国で19のプロジェクトが指定されている。今年に入ると、「構造改革特区」構想が具体化し、8月30日の自治体提案の締め切り、秋の臨時国会における関連法案の提出、早ければ2003年度初の第1次指定という日程になっている。

1990年代以降の地域経済政策は企業誘致を主軸とするものから転換したとはいえ、政策手段としては地域指定の乱発以外のめぼしいものがない。階層的集中型国土構造を前提としている点を併せると、地域経済再生に目立った効果を発揮しえないと考えられる。

（2）土建型「都市再生法」と東京一極集中

地域経済や都市のあり方に大きな影響を及ぼしそうなものは、今年2月に制定された「都市再生

法」である。規制緩和・民活方式によるオフィスビルや住宅の供給増加というバブル期の手法を、デフレ対策、ゼネコン救済策を狙いとし、「都市再生」という新たな衣をまとうて再利用しようとする政策である。分権化の一環として強まってきた市町村の都市計画権限を弱める国の関与の強化、1990年代を通じて発展してきた都市計画への市民参加の成果をないがしろにするような開発業種・地権者の主導性の確保など、分権化・住民主権の流れに逆行する制度が導入された（大西隆「都市再生法では都市は再生しない？」『都市問題研究』2002年6月号、6～12頁参照のこと）。

人口減少時代に入るため、中長期的にみて、オフィスビルや住宅の供給拡大は既存のビルや住宅をスクラップするだけで、地価引き上げという狙いは達成されそうにない。問題なのは「東京一極集中」の加速化という効果である。2001年8月以降都市再生本部の募集に応じて寄せられた民間からのプロジェクト提案が全部で286あり、そのうち3大都市圏が83%を占め、なかでも東京圏が63%を占めている（同論文、12頁）。

公共事業の地方分散型から大都市集中型への転換と「都市再生法」下の民活プロジェクトにより、東京圏における業務サポート機能の優位性がいっそう高まることが予想される。企業の中核機能の東京圏、とりわけ東京の都区区への集中が加速化し、階層的・垂直型国土構造が強化されるなかで、地域間経済格差の拡大が促進されよう。

4 分権化による水平的・分散型国土構造の形成と地域経済再生

(1) 「協調的」分権システムと水平的・分散型国土の形成

地域経済政策のあり方は企業体制と国土構造

によって強く規定される。日本の対極にある国土構造をもつ国としては、ドイツ（旧西ドイツ地区）があげられる。同国では、自立した中小企業が雇用面でも大きなシェアを占め、各地域に集積するとともに、各地域ブロックに大企業の本社が立地しており、水平的・分散型国土構造が特質となっている。「協調的連邦主義」と呼ばれる州間の格差是正を重視した財政システムと自立した中小企業を助成する政策金融がこれを支えてきた。

日本の地域経済再生においては、国土構造を階層的・集中型からドイツのような水平的・分散型国土構造に転換することが重要な枠組みづくりとなる。そのためには政府間関係を集権分散型から分権分散型に転換することが必要である。

重要なのは分権システムには「競争主義的」分権と「協調主義的」分権の二つのタイプがあり、地域経済に対する影響が決定的に異なることである。「競争主義的」分権では、地方の自主課税権の確保と「租税競争」による地方行財政の効率化を重視する反面、地方財政調整制度を最小限にとどめる。「租税競争」は企業誘致のための地方税引き下げ競争を招き、弱体な地方財政調整制度の下で財政力が弱い自治体では引き下げる余地がきわめて狭い。そこで、日本で「競争主義的」分権システムに転換すると、地域格差はいっそう拡大し、階層的・集中型国土構造が強化される。日本においては、経済産業省の研究会が地方交付税の縮小と自治体の税率操作権の確保を重視し、「租税競争」を求める報告書を提出している。

一方、「協調的」分権システムでは、税源移譲と「協調的・連带的」地方財政調整制度（富裕団体から貧困団体への財政移転を伴う）を重視し、イコール・フットイングをつくり出したうえで、住民主権による自主課税の余地も残す。「協調的」分権システムへの転換により、水平的・分散型国土構造を転換する行財政面での条件が整う。

(2) 総合的・効率的な地方行政の展開

「協調的」分権システムの下で、地方自治体による総合的行政の基盤が整う。環境、高齢化、少子化、人口減少社会への対応という21世紀の政策課題に、地域の特性をふまえつつどのように対応するのかという総合的な地域戦略と政策体系をうち立てることが必要である。長期停滞で財源面での制約がつづくから、効率的行政の要請も弱まることはない。

効率化を縦割り行政の下での個々の事業の効率性と捉えるのは一面的である。集権システムの下では、補助金が豊富な道路整備が公共投資の中核を占め、それとは別建てで中心市街地の活性化、バリアフリーのまちづくり、環境政策が実施されてきた。

例えば、交通政策を例にとると、迅速な交通にとどまらず、環境、高齢化、市街地再生等の政策課題をも総合的に考慮に入れて、自動車道路の一層の整備、公共交通機関の整備（武蔵野市のムーバスなど）、市街地における自転車の有効活用など複数の政策手段とその組み合わせおよび後年度負担を盛り込んだ複数のプランを策定することが必要である。複数のプランの策定は地方自治体が主導して策定するが、この段階から住民参加を保障した方が多様なプランを策定できる。

総合的行政になるほど、施策のアウトプット、アウトカムを算出することは困難であり、計量的な政策評価は事前的な政策選択にはあまり役立たない。適切な政策プランは、十分な情報提供を前提として、負担等と関連づけて住民が選ぶしかないのである。

「協調的」分権システムの下においては、集権システムのように事業拡大と国等からの財政移転（補助金、地方交付税）の増加がリンクしていないので、財源制約または住民負担増と関連づけて政策選択を行なうことになる。また「競争

的」分権システムのように、他の地方自治体との競争（特に企業誘致をめぐる競争）から地方税率を引き下げ、削減された財源という制約の中で施策を展開することも回避できる。

地域からの内発的な総合行政を効率的に展開する枠組みが、「協調的」分権システムによってつくられるのである。

(3) 地域に根ざした地域経済再生

大企業の製造部門や下請企業を誘致する政策は破産したのであり、地域経済再生の担い手は地域内で決定権をもつ事業体でなければならない。それは地域内に頭脳部分をもつ民間営利企業に限定されない。介護福祉の分野を中心に、ボランティア団体、労働者生協を含む協同組合など多様な非営利組織が収益事業に参入している。

地方自治体は地域の特性に応じた総合的施策を展開することにより、情報提供、市場の提供、地方自治体・事業体・大学間のコーディネイト機能などの面から地域内で決定権をもつ事業体を中心とする経済活動に対して寄与することができる。都市再生と地域経済再生を一体のものとして進めることができるのである。

例えば中心市街地の再生をとっても、活性化法の空き店舗対策や都市再生法の都市環境を無視したビル建設では実現できない。中心市街地の業務機能と居住機能のバランス、交通体系、公共施設の配置などを地方自治体が主導性、コーディネイト機能を発揮し、計画づくり、政策選択、事業実施と多面的に住民参画を図ることが求められている。「生活」の視点から総合性を担保でき、負担との関係で適切な政策の組み合わせを選択できる住民権の下で都市再生・地域経済再生を進めることが、効果的で効率的であり、その枠組みとして「協調的」分権システムへの転換が求められているのである。